

N° 258

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 avril 1993.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à améliorer l'efficacité
de la procédure législative,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques LARCHÉ,

Senateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames, Messieurs,

L'institution parlementaire est souvent contestée. Certes, il est peu d'époque, surtout en France, où elle n'ait fait l'objet de critiques, mais ces critiques ont évolué dans le temps et dans leur intensité.

Pendant longtemps, à travers l'institution parlementaire, c'est le régime démocratique, libéral et pluraliste lui-même qui était attaqué. Pour ne pas avoir totalement disparu, ce type de mise en cause s'est très fortement estompé et l'on peut, au contraire, se féliciter une nouvelle fois de ce que les institutions de la Ve République, en permettant par trois fois l'alternance –dont l'une par le seul effet d'une majorité relative à l'Assemblée nationale– et en résistant à la cohabitation, ont parfaitement fonctionné. On peut considérer qu'après deux siècles d'hésitation et d'instabilité, la France a ainsi pris place parmi les démocraties parlementaires majeures.

L'institution parlementaire, en deuxième lieu, s'est souvent vu reprocher son insuffisante représentativité. L'échec du référendum du 27 avril 1969 a mis, semble-t-il, définitivement fin aux tentatives de mélange entre la démocratie politique et une prétendue démocratie socio-économique. Le Parlement lui-même a su, sous le contrôle désormais du juge constitutionnel, remédier aux inégalités de représentation les plus criantes et adapter, lorsque cela s'avérait nécessaire, la composition des assemblées aux évolutions démographiques.

La critique est aujourd'hui radicalement différente. Elle porte moins sur la trop grande place ou sur la composition du Parlement que sur la faiblesse de son rôle au sein des institutions.

La société de l'«État modeste» appelle, au contraire, de ses vœux un nouvel équilibre entre les pouvoirs dans lequel le Parlement jouerait pleinement son rôle. La question porte

donc moins aujourd'hui sur la place du Parlement que sur les raisons pour lesquelles le Parlement n'occupe qu'incomplètement l'espace qui lui est naturellement promis. Ces raisons sont multiples et complexes, mais chacun s'accorde à reconnaître aujourd'hui –et au sein du Parlement lui-même– que ce sont les méthodes mêmes de travail du Parlement qui ne sont plus adaptées aux réalités de la société moderne.

Cette modernisation des méthodes est d'autant plus urgente que de nouvelles menaces, qui ne tiennent pas, cette fois, à l'opinion publique, se manifestent.

Le législateur doit désormais compter avec un système d'élaboration de normes au niveau européen qui s'impose aux parlementaires nationaux.

Pays où le dogme de la souveraineté de la loi a souvent confiné à l'idolâtrie, la France insensiblement voit ses législateurs «grignotés» par les juges. Non pas les juges chargés d'appliquer la loi, dont le législateur cherche à conforter le pouvoir au détriment de l'administration, mais le juge constitutionnel qui prétend désormais contrôler non seulement le fond du droit, mais entend s'intégrer au coeur de la procédure parlementaire elle-même, tentant ainsi d'organiser une substitution de légitimité alors qu'il n'a aucun contact direct avec le peuple. Même le Conseil d'Etat, «administration qui se juge elle-même», selon l'expression classique, accepte désormais, pour faire oublier une trop longue inertie abritée derrière l'on ne sait quel gallicanisme juridique, de vérifier la conformité de la loi aux traités et aux normes communautaires !

Il est temps que le Parlement réagisse et rappelle les fondements de sa légitimité qui sont ceux de la Nation même. Il ne pourra cependant le faire qu'après un retour sur lui-même dont il sortira rénové et plus efficace.

La présente proposition de loi constitutionnelle, qui devra nécessairement être complétée par des propositions de résolution destinées à modifier le Règlement de chaque assemblée, a pour objet de remédier à l'un des archaïsmes les plus évidents : celui du débat parlementaire.

Il est inutile d'insister sur le caractère désuet et souvent irréel de la séance publique ; au nom du caractère sacré de la loi, l'ensemble des parlementaires sont amenés à débattre de l'ensemble des textes soumis au Parlement et ce, quelle que soit leur importance. Les séances publiques, à côté de textes essentiellement politiques ou ayant une incidence réelle sur les institutions et la société –et pour lesquels les parlementaires ne disposent pas d'un temps d'examen suffisant–, sont surchargées de textes exagérément techniques et

spécialisés qui ne peuvent, par nature, intéresser qu'un nombre très limité de parlementaires. De plus en plus de textes n'ont de législatif que le nom quand ils ne servent pas, tout simplement, à consacrer ce qui ne devrait figurer que sous forme d'exposé des motifs ou encore à marquer tel passage fugitif dans les gouvernements de la République.

L'afflux désordonné des matières est le plus sûr facteur de désintérêt pour des hommes et des femmes par ailleurs fort occupés en dépit d'une limitation pourtant très stricte du cumul des mandats.

Le Parlement a besoin de temps. Il en a mais il le gère mal et, dans cet exercice, on ne peut uniquement accuser l'imprévision gouvernementale. Pour reprendre une expression qui fut à la mode, le temps législatif ne doit plus être du « temps subi », mais du « temps choisi ». Toute réforme doit donc commencer par une réforme de la programmation. Les textes, à cet égard, sont de peu de secours. Les pratiques sont beaucoup plus importantes.

Il serait donc nécessaire que les différentes parties prenantes s'entendent d'abord pour planifier leur travail et définir des engagements communs, par exemple, au début de chaque session, voire tous les six mois.

La procédure législative elle-même est à revoir. Ça n'est pas faute pourtant d'avoir multiplié les réformes réglementaires : ce n'est pas d'aujourd'hui que datent les efforts pour « simplifier les procédures ». Ainsi le « vote sans débat », institué dès 1915 à l'Assemblée nationale et beaucoup plus récemment au Sénat, n'a jamais réellement fonctionné et ne donne donc que des résultats médiocres. Il faut croire que les remèdes de ce type ne sont pas à la hauteur d'un problème qui, avec l'« inflation législative », n'a cessé de s'amplifier.

En fait, aucune des modifications de procédure réalisées par la seule voie réglementaire ne traite le problème au fond. Il est donc nécessaire aujourd'hui de changer d'échelle en s'inspirant, si possible, des exemples étrangers.

Les institutions italiennes fournissent un exemple original : celui de la législation en commission prévue par l'article 72 de la Constitution. Peuvent faire l'objet d'une telle adoption, dans chaque chambre, l'ensemble des projets ou propositions de loi à l'exception des matières constitutionnelle et électorale, des délégations législatives, des traités internationaux, des lois de finances et de règlement. En dépit de toutes les difficultés politiques que traverse périodiquement le Parlement italien, cette procédure paraît fonctionner correctement.

L'objet principal de la présente proposition de loi est de transposer cette procédure originale dans nos institutions. Il pourrait en résulter un gain de temps extrêmement notable et l'on pourrait imaginer, en effet, que plusieurs commissions examinent en même temps des textes différents. Les délibérations en commission s'en trouveraient certainement allongées, mais elles auraient l'avantage de se tenir à jours et heures fixes, alors même que l'une des causes actuelles de l'absentéisme réside dans le caractère très incertain des heures de passage en séance publique.

Afin de permettre une application effective de la réforme, il vous est proposé de faire du débat et du vote en commission la procédure de droit commun, à l'exception d'un certain nombre de matières qui, par nature, relèveraient de droit de la séance publique.

Il serait, d'autre part, toujours possible à un nombre suffisant de parlementaires de demander qu'un texte ne relevant par nature de la séance publique, puisse être renvoyé devant l'assemblée plénière. Il vous est proposé de donner ce pouvoir au dixième des membres composant chaque assemblée. Cette proportion du dixième existe dans de nombreuses dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale (condition par exemple de recevabilité d'une motion tendant à proposer de soumettre au référendum un projet en discussion (art. 122). Mais aussi dans le texte même de la Constitution (condition du dépôt d'une motion de censure, art. 49, al. 2).

Cette proportion du dixième n'existe pas dans le Règlement du Sénat qui préfère très souvent utiliser le nombre de 30 sénateurs -soit sensiblement la même proportion. C'est le cas également pour la recevabilité d'une motion tendant à soumettre au référendum un projet de loi (art. 67-1) ou de la demande de discussion immédiate lorsqu'elle n'émane pas d'une commission ou n'est pas déposée avec son accord (art. 30-4).

Ce changement du cadre du débat ne saurait, par ailleurs, porter atteinte aux droits constitutionnels existants :

- le Gouvernement aurait alors entrée dans les commissions mais, à l'instar de ce qui se passe au Sénat italien, le Règlement pourrait interdire au ministre de se faire accompagner par des commissaires du Gouvernement. Il en résulterait un débat plus ouvert entre les parlementaires et le Gouvernement et, sans doute, une exigence accrue de conviction pour celui-ci ;

- le droit d'amendement des parlementaires serait préservé. Dans un délai fixé par la Conférence des présidents, ceux-ci pourraient faire parvenir leurs propositions de modification et, dans des conditions à déterminer par le Règlement de chaque assemblée, pourraient être autorisés à les défendre devant la commission ;

- les séances de commission seraient alors publiques, et donneraient lieu à compte rendu intégral.

Avant la définition des conditions exactes de fonctionnement de la procédure, qui relèvent du Règlement de chaque assemblée, il vous est proposé de modifier plusieurs articles de la Constitution afin de tirer les conséquences de la réforme proposée.

Il a semblé utile à cette occasion de proposer des modifications supplémentaires à propos du fonctionnement de la commission mixte paritaire, de manière, là aussi, à la rendre plus efficace. Cette institution est une des innovations les plus remarquables de la Ve République et elle fonctionne dans l'ensemble de manière satisfaisante. Elle permet notamment aux deux assemblées de mieux se comprendre et au Sénat, en particulier, d'apporter d'utiles modifications aux textes qui lui sont soumis.

Les commissions mixtes paritaires donnent lieu souvent à de longs débats et dans la très grande majorité des cas à un rapprochement sensible des points de vue. Elle n'atteignent pas, cependant, toute l'efficacité qu'elles pourraient avoir, du fait de l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent aujourd'hui d'entériner des accords partiels. Ceux-ci, en effet, sont très nombreux et permettent dans bien des cas de résoudre des difficultés de forme, et souvent même des difficultés de fond. Tous ces efforts sont cependant réduits à néant, dans la mesure où la commission mixte paritaire se doit de trouver un texte commun sur l'ensemble des dispositions communes restant en discussion.

La réforme complémentaire qui vous est proposée ne bouleverse en rien la philosophie législative qui est à la base de la Constitution de la Ve République. Elle tend simplement à la compléter de manière extrêmement pratique et elle répond incontestablement au souhait de tous ceux qui ont oeuvré à la réussite des très fréquentes commissions mixtes paritaires convoquées par le Gouvernement.

L'ensemble de ces réflexions et de ces modifications pourra être jugé soit imparfait, soit audacieux. Les deux qualificatifs sont recevables.

L'imperfection tient au fait que la réforme ne peut se résoudre à une modification du texte constitutionnel. On peut même estimer qu'elle appelle des modifications encore plus importantes au niveau des Règlements de chaque assemblée et, surtout, au niveau des pratiques et de la volonté des futurs législateurs. Elle est audacieuse car la situation du Parlement appelle des actes clairs qui rompent avec la trop longue suite de compromis qu'ont été souvent les réformes réglementaires.

Elle appellera donc des compléments qui relèveront du Règlement. Ce n'est donc pas une oeuvre achevée. C'est une pièce dans un ensemble, mais c'est dans l'espoir de faire un pas décisif qu'il vous est proposé, Mesdames et Messieurs, de l'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

L'article 43 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Les projets et propositions sont examinés et votés par la commission saisie au fond dans les conditions prévues à l'article 45, sous réserve des textes ayant le caractère constitutionnel ou organique, portant habilitation ou intéressant l'exercice des libertés publiques, ayant le caractère de loi de finances, donnant ou ayant donné lieu à l'application des dispositions de l'article 49, qui doivent faire l'objet d'un débat et d'une adoption en séance publique.

« Le projet ou la proposition de loi soumis à une procédure de législation en commission peut être renvoyé en séance publique si le Gouvernement, un dixième des membres composant chaque assemblée ou une majorité des membres composant la commission saisie au fond en font la demande.

« Les conditions de publicité de la procédure de législation en commission sont définies par le règlement de chaque assemblée. ».

Art. 2.

I. - La fin du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution est ainsi rédigée :

« ... chargée de proposer un texte sur tout ou partie des dispositions restant en discussion. »

II. - Le début du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun pour l'ensemble des dispositions restant en discussion, ou si ce texte ... » (le reste sans changement).

Art. 3.

Le second alinéa de l'article 31 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Ils peuvent se faire assister, dans des conditions définies par le règlement de chaque assemblée, par des commissaires du Gouvernement. ».